Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 5 april 2016*

Mål C-113/15

Breitsamer und Ulrich GmbH & Co. KG
mot
Landeshauptstadt München

(begäran om förhandsavgörande från Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Bayerns förvaltningsöverdomstol, Tyskland))

”Direktiv 2001/110/EG — Artikel 2.4 — Angivelse av ursprungsland där honung har skördats — Direktiv 2000/13/EG — Artikel 1.3 b — Betydelsen av begreppet ’färdigförpackat livsmedel’ — Huruvida honungens ursprungsland ska anges på enskilda portioner honung som säljs i kartonger till storkök och sedermera säljs separat eller ingår i köpta måltider — Artikel 13.4 — Omfattningen av undantaget för små förpackningar — Förordning (EU) nr 1169/2011 — Artikel 2.2 e — Betydelsen av begreppet ’färdigförpackat livsmedel’ — Artikel 16.2 — Omfattningen av undantaget för små förpackningar”

1. Begäran om förhandsavgörande avser märkningen av enskilda portioner honung som förpackas och säljs tillsammans i kartonger på vilka det fästs en etikett på vilken anges honungens ursprungsland. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Bayerns förvaltningsöverdomstol) söker i huvudsak klarhet i huruvida unionslagstiftningen innebär att honungens ursprungsland också ska anges på varje enskild portion som sedermera säljs separat eller ingår i en köpt måltid. Frågan har uppkommit i ett mål mellan ett företag som skördar och förpackar honung (Breitsamer und Ulrich GmbH & Co. KG) (nedan kallat Breitsamer) och Landeshauptstadt München (staden München). Breitsamer bötfälldes 2012 för att ha släppt ut enskilda portioner på marknaden under första halvåret 2011 utan att ange honungens ursprungsland.

* Originalspråk: engelska.

Unionsrätt

Märkning av livsmedel: Direktiv 2000/13 och förordning nr 1169/2011

2. Genom direktiv 2000/13/EG** (nedan kallat direktivet om livsmedelsmärkning) konsoliderades tidigare lagstiftning om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel.*** Dess syfte var att anta allmänna unionsregler som skulle gälla för alla livsmedel som släpps ut på marknaden.**** Specialregler som endast skulle tillämpas på vissa livsmedel skulle antas genom andra bestämmelser som behandlade dessa varor.***** Det huvudsakliga syftet med alla regler om märkning av livsmedel var behovet att informera och skydda konsumenten.****** Detaljerad märkning för att ange produktens exakta art och beskaffenhet som gjorde det möjligt för konsumenten att göra sitt val med full sakkännedom ansågs vara det lämpligaste, eftersom det medförde minst hinder för den fria handeln.*******

3. I artikel 1.1 angavs att direktivet om livsmedelsmärkning bland annat gällde märkning av livsmedel som i oförändrat tillstånd var avsedda att tillhandahållas konsumenter. Genom artikel 1.2 utsträcktes direktivet till att även omfatta livsmedel avsedda för restauranger, sjukhus, personalrestauranger och andra liknande storkök (vilka i direktivet tillsammans definieras som storkök).

4. I artikel 1.3 a definierades ”märkning” som ”… varje ord, uppgift, varumärke, märkesnamn, illustration eller symbol i samband med livsmedel som anbringas på förpackning, dokument, meddelande, etikett, ring eller hylsa som medföljer eller avser sådant livsmedel”. I artikel 1.3 b angavs att ”färdigförpackat livsmedel” avsåg ”… varje enskild vara som i oförändrat skick är avsedd att tillhandahållas konsumenter och storkök och som består av ett livsmedel och den förpackning i vilket det placerades innan det salufördes, oavsett om förpackningen omsluter livsmedlet helt eller endast delvis, men förutsatt att förpackningen omsluter livsmedlet på sådant sätt att innehållet inte kan ändras utan att förpackningen öppnas eller ändras”.

5. I enlighet med artikel 2.1 a i, fick märkningen inte vara sådan att den på ett avgörande sätt skulle kunna vilseleda köparen, i synnerhet om vad som är utmärkande för livsmedlet, bland annat dess ursprung. I artikel 2.3 a angavs att bestämmelsen också skulle gälla presentationen av livsmedel, särskilt med avseende på deras form, utseende eller förpackning, de förpackningsmaterial som används och det sätt på vilket livsmedlen arrangeras samt den miljö i vilken de exponeras.

6. I artikel 3.1 angavs att ”[o]m något annat inte följer av artiklarna 4–17, är endast … uppgifter[na] i punkterna 1–10] obligatoriska vid märkning av livsmedel.******** Punkt 8 i denna lista hade följande lydelse: ”Uppgift om den plats där livsmedlet är producerat eller varifrån det kommer i fall då underlåtenhet att lämna sådana uppgifter kan vilseleda konsumenten i fråga om livsmedlets rätta ursprung eller härkomst.”

** Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel (EGT L 109, s. 29), i sin slutliga lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 596/2009 av den 18 juni 2009 (EUT L 188, s. 14). Direktivet om livsmedelsmärkning har nu upphävts genom förordning (EU) nr 1169/2011, se punkterna 11–23 nedan.

*** Skäl 1.

**** Skäl 4.

***** Skäl 5.

****** Skäl 6.

******* Skäl 8.

******** Se även skäl 9. Övriga uppgifter omfattade det namn under vilket varan såldes (punkt 1), ingrediensförteckningen (punkt 2), mängden av särskilda (kategorier av) ingredienser (punkt 3), nettokvantiteten (punkt 4), datum för minsta hållbarhetstid eller sista förbrukningsdag (punkt 5), speciella förvarings- eller användningsanvisningar (punkt 6), uppgift om tillverkare, förpackare eller säljare (punkt 7), bruksanvisning (punkt 9) och (i förekommande fall) verklig alkoholhalt (punkt 10).

7. Enligt artikel 4.2 fick unionsbestämmelser som gällde endast för vissa angivna livsmedel innehålla föreskrifter om att andra uppgifter än de som angavs i artikel 3 skulle framgå av märkningen. Om unionsbestämmelser saknades fick medlemsstaterna i enlighet med det förfarande som fastställdes i artikel 19 meddela föreskrifter om sådana märkningsuppgifter.*********

8. I enlighet med artikel 13.1 a skulle de uppgifter som angavs i artiklarna 3 och 4.2, i fråga om färdigförpackade livsmedel, finnas på förpackningen eller en etikett var fästad vid denna. Utan hinder av detta krav och utan att påverka unionsbestämmelser om nominella mängder angavs i artikel 13.1 b att när sådana livsmedel var avsedda ”… för konsumenter men saluförs i ett handelsled före försäljningen till konsumenten och under förutsättning att försäljning till storkök inte sker i detta handelsled [första ledet] [eller] avsedda för leverans till storkök för beredning, behandling eller uppdelning [andra ledet] …” var det tillräckligt att dessa uppgifter framgick endast av de handelsdokument som avsåg dessa livsmedel, om det kunde garanteras att sådana dokument med all den information som ska finnas i märkningen, antingen följde med de livsmedel som de avsåg eller skickades före eller samtidigt med leveransen.**********

9. I artikel 13.4 angavs omständigheter som innebar att mindre obligatorisk information kunde anges. I synnerhet behövde endast de uppgifter som angavs i led 1, 4 och 5 i artikel 3.1********** anges för ”… förpackningar eller kärl med en största yta mindre än 10 cm^2 …”.

10. I artikel 14 första stycket angavs att ”[f]ör livsmedel som saluhålls till konsumenter eller till storkök utan att vara färdigförpackade, eller för livsmedel som förpackas på försäljningsstället på konsumentens begäran eller är färdigförpackade för direkt försäljning, skall medlemsstaterna anta närmare bestämmelser för hur de uppgifter som omfattas av artikel 3 och artikel 4.2 skall anges”. Enligt artikel 14.2 fick medlemsstaterna besluta att samtliga eller en del av dessa uppgifter inte behövde lämnas, förutsatt att köparen ändå fick tillfredsställande information.

11. Genom förordning nr 1169/2011********** upphörde bland annat direktivet om märkning av livsmedel att gälla från och med den 13 december 2014.**********

12. Enligt skäl 3 i förordning nr 1169/2011 bör det, för att uppnå en hög hälsoskyddsnivå för konsumenterna och garantera deras rätt till information, säkerställas att konsumenterna får lämplig information om de livsmedel som de konsumerar. I skäl 8 anges att de allmänna märkningskraven kompletteras med ett antal bestämmelser som gäller alla livsmedel under vissa omständigheter eller vissa kategorier av livsmedel och att det dessutom finns ett antal särskilda bestämmelser som gäller vissa livsmedel. Enligt skäl 17 bör det huvudsakliga syftet med kravet på obligatorisk livsmedelsinformation vara att ge konsumenterna möjlighet att identifiera ett livsmedel och använda det på lämpligt sätt samt att göra val som passar deras individuella kostbehov. I skäl 20 anges att lagstiftning om livsmedelsinformation bör förbjuda användning av information som skulle kunna vilseleda konsumenten, särskilt när det gäller vad som är utmärkande för livsmedlet, dess effekter eller andra egenskaper. Detta förbud bör för att vara verksamt även gälla reklam för och presentation av livsmedel. I skäl 22 fastställs behovet av att upprätta en förteckning som i princip bör upprättas över alla obligatoriska uppgifter som bör tillhandahållas för alla livsmedel som är avsedda för slutkonsumenter och storkök. I denna förteckning bör de uppgifter som redan krävs enligt befintlig

********* De närmare bestämmelserna om detta förfarande saknar relevans i förevarande mål.

********** Se även skäl 15.

********** Det ska erinras att dessa uppgifter var det namn under vilket varan såldes (punkt 1), nettokvantiteten (punkt 4) och datum för minsta hållbarhetstid eller, när det gäller vissa livsmedel, datum för sista förbrukningsdag (punkt 5).

********** Europaparlamentets och rådets förordning av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, direktiv 2000/13, kommissionens direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004 (EUT L 304, s. 18).

********** Se skäl 6 och 11 samt artiklarna 53.1 och 55.

unionslagstiftning behållas, med tanke på att detta allmänt anses vara ett värdefullt regelverk för konsumentinformation. I skäl 32 anmärks att obligatoriska bestämmelser om ursprung har utvecklats på grundval av ett ”vertikalt synsätt” – till exempel när det gäller honung – och hänvisning görs, i detta avseende, till rådets direktiv 2001/110/EG********** (nedan kallat honungsdirektivet).

13. I enlighet med artikel 1.2, fastställs i förordning nr 1169/2011 ”… metoder som ska säkerställa konsumenternas rätt till information och förfaranden för tillhandahållande av livsmedelsinformation …”. I artikel 1.3 anges att förordningen ska tillämpas på ”… livsmedelsföretagare i alla steg i livsmedelskedjan där deras verksamhet rör tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna” och på ”alla livsmedel som är avsedda för slutkonsumenter, inklusive livsmedel som tillhandahålls av storhushåll och livsmedel som är avsedda för storhushåll”. I artikel 1.4 anges att förordningen ska tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av de märkningskrav som föreskrivs i särskilda unionsbestämmelser om vissa livsmedel.

14. Med ”utsläppande på marknaden” avses ”… innehav av livsmedel eller foder för försäljning, inbegripet utbjudande till försäljning eller varje annan form av överlåtelse, kostnadsfri eller inte, samt försäljning, distribution och andra former av överlåtelse. obligatorisk livsmedelsinformation” (artikel 2.1 a).********** Med ”obligatorisk livsmedelsinformation” avses ”… de uppgifter som enligt unionsbestämmelserna måste tillhandahållas slutkonsumenterna” (artikel 2.2 c). Definitionen av ”färdigförpackat livsmedel” motsvarar definitionen av ”färdigförpackat livsmedel” direktivet om märkning av livsmedel (även om artikel 2.2 e på engelska talar om ”food” och ”final consumer” istället för ”foodstuff” och ”ultimate consumer”). Definitionen av ”färdigförpackat livsmedel” omfattar inte livsmedel som förpackas på försäljningsstället på konsumentens begäran eller är färdigförpackade för direkt försäljning (artikel 2.2 e). I artikel 2.3 anges att med ett livsmedels ursprungsland avses ett livsmedels ursprung som fastställts i enlighet med artiklarna 23–26 i förordning (EEG) nr 2913/92.**********

15. I artikel 3.1 anges att ”[s]yftet med att tillhandahålla livsmedelsinformation är att uppnå en hög skyddsnivå för konsumenternas hälsa och intressen genom att ge slutkonsumenterna möjlighet att göra informerade val och använda livsmedel på ett säkert sätt …”.

16. Det grundläggande kravet, som föreskrivs i artikel 6, är att varje livsmedel som är avsett för slutkonsumenter eller storhushåll ska åtföljas av livsmedelsinformation i enlighet med denna förordning.

17. Artikel 8 har rubriken ”Skyldigheter”. Den sjätte punkten handlar om information rörande livsmedel som inte är färdigförpackade och som är avsedda för slutkonsumenterna. Med avseende på denna kategori livsmedel ska livsmedelsföretagare, inom företag som står under deras kontroll, säkerställa att sådan information lämnas vidare till den livsmedelsföretagare som tar emot livsmedlet, så att den obligatoriska livsmedelsinformationen när så krävs kan tillhandahållas slutkonsumenterna.

18. I artikel 9.1 i föreskrivs att uppgift om ursprungsland eller härkomstplats ska anges om så krävs enligt artikel 26********** (i enlighet med artiklarna 10–35 och om inget annat följer av undantagen i kapitel IV om obligatoriska livsmedelsuppgifter).

19. För färdigförpackade livsmedel ska enligt artikel 12.2 den obligatoriska livsmedelsinformationen finnas direkt på förpackningen eller på en etikett fäst på denna.

********** Rådets direktiv av den 20 december 2001 om honung (EGT L 10, 2002, s. 47).

********** Detta är definitionen i artikel 3.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, s. 1), som artikel 2.1 a hänvisar till.

********** Rådets förordning av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, s. 1), i ändrad lydelse. Artiklarna 23–26 avser fastställande av ursprung som inte medför förmånsbehandling för varor.

********** Se nedan punkt 21.

20. I artikel 16.2 anges att för förpackningar eller behållare med en största yta som är mindre än 10 cm^2 ska endast uppgifterna i artikel 9.1 a, c, e och f********** vara obligatoriska på förpackningen eller etiketten. De uppgifter som anges i artikel 9.1 b********** ska tillhandahållas på andra sätt eller göras tillgängliga på konsumentens begäran. I skäl 39 förklaras att syftet med undantaget är att undvika onödiga bördor för livsmedelsföretagare och att undantaget gäller såvida det inte i annan unionslagstiftning föreskrivs att sådan information måste tillhandahållas.

21. Artikel 26 innehåller närmare bestämmelser angående, bland annat, angivelse av livsmedels ursprungsland. I artikel 26.1 anges att artikeln ska tillämpas utan att det påverkar de märkningskrav som föreskrivs i särskilda unionsbestämmelser. I enlighet med artikel 26.2 a är uppgift om ursprungsland eller härkomstort obligatorisk i de fall ”där underlåtenhet att lämna denna uppgift skulle kunna vilseleda konsumenten i fråga om livsmedlets rätta ursprungsland eller härkomstplats, i synnerhet om den information som åtföljer livsmedlet eller etiketten som helhet annars skulle antyda att livsmedlet har ett annat ursprungsland eller en annan härkomstplats”. **********

22. För livsmedel som saluförs till slutkonsumenter eller storhushåll utan att vara färdigförpackade eller för livsmedel som förpackas på försäljningsstället på konsumentens begäran eller är färdigförpackade för direkt försäljning föreskrivs i artikel 44.1 att a) tillhandahållande av de uppgifter som anges i artikel 9.1 c är obligatoriskt och b) de övriga uppgifter som anges i artiklarna 9 och 10********** inte är obligatoriska om inte medlemsstaterna antar nationella åtgärder som föreskriver att några av eller alla dessa uppgifter eller delar av dem ska tillhandahållas. Enligt artikel 44.2 får medlemsstaterna anta nationella åtgärder om hur de uppgifter eller delar av uppgifter som anges i artikel 44.1 ska göras tillgängliga, och i förekommande fall vilken uttrycks- eller presentationsform som ska användas.

23. Artikel 54 omfattar övergångsbestämmelser. I artikel 54.1 anges att livsmedel som har släppts ut på marknaden eller märkts före den 13 december 2014 och som inte uppfyller kraven i förordning nr 1169/2011 får saluföras tills de är slutsålda.

Produktion och marknadsföring av honung – honungsdirektivet

24. Honungsdirektivet utgör en omarbetning av direktiv 74/409/EEG********** för att göra reglerna för produktions- och marknadsföringsvillkoren för honung mer lättillgängliga, och för att anpassa direktivet till den allmänna unionslagstiftning som gäller för livsmedel, särskilt den som avser, bland annat, märkning.********** I skäl 5 anges att de allmänna reglerna om märkning av livsmedel, som fastställs i direktivet om livsmedelsmärkning bör tillämpas med vissa undantag. Med tanke på det nära sambandet mellan honungens kvalitet och dess ursprung är det nödvändigt att säkerställa full information om dessa punkter för att inte vilseleda konsumenterna beträffande produktens kvalitet. De särskilda konsumentintressena när det gäller geografiska karakteristika för honung och full öppenhet i fråga om dessa gör det nödvändigt att det ursprungsland där honungen har skördats anges på märkningen.

********** Nämligen livsmedlets beteckning (led a), vissa ingredienser eller processhjälpmedel (led c), livsmedlets nettokvantitet (led e) och datum för minsta hållbarhet eller sista förbrukningsdag (led f).

********** Det vill säga ingrediensförteckningen.

********** Se även skäl 29.

********** Artikel 10 avser ytterligare obligatoriska uppgifter för vissa typer eller kategorier av livsmedel och saknar relevans i förevarande mål.

********** Rådets direktiv av den 22 juli 1974 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om honung (EGT L 221, s. 10; svensk specialutgåva, område 13, volym 4, s. 51).

********** Skäl 4.

25. I artikel 1 anges att honungsdirektivet ska tillämpas på de produkter som definieras i bilaga I (”Produktbeteckningar och definitioner”). Produkterna ska uppfylla de krav som fastställs i bilaga II (”Kriterier för honungens sammansättning”).

26. I artikel 2 fastställs att direktivet om livsmedelsmärkning ska tillämpas på de produkter som definieras i bilaga I på ett antal angivna villkor. Villkoret i artikel 2.4 a är att ”[d]et eller de ursprungsland där honungen har skördats skall anges på etiketten”. I artikel 2.4 a anges vidare att ”… [o]m honungen har sitt ursprung i mer än en medlemsstat eller mer än ett tredje land, får uppgifter om ursprungsländer i förekommande fall ersättas med: … blandning av EG-honung …, blandning av icke-EG-honung … blandning av EG- och icke-EG-honung”. I artikel 2.4 b föreskrivs att i enlighet med direktivet om livsmedelsmärkning, särskilt artiklarna 13, 14, 16 och 17 i detta, ska de närmare detaljer som skall anges enligt artikel 2.4 a i honungsdirektivet anses som beteckningar enligt artikel 3 i direktivet om livsmedelsmärkning.

27. Honungsdirektivet ändrades genom direktiv 2014/63/EU********** som trädde i kraft den 23 juni 2014, det vill säga efter de i förevarande mål aktuella enskilda portionerna honung hade släppts ut på marknaden. I artikel 2.1 och 2.2 i direktiv 2014/63 anges att medlemsstaterna skulle sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att uppfylla artiklarna 1.1, 1.2 och 1.6 (”Ändringar”) samt artikel 3 (”Övergångsåtgärder”) i direktivet senast den 24 juni 2015. Enligt artikel 3, fick produkter som släppts ut på marknaden eller märkts före den 24 juni 2015 i enlighet med honungsdirektivet fortsätta att saluföras till dess att lagren tömts.********** I alla händelser ändrar direktiv 2014/63, i fråga om ursprungsmärkning, endast honungsdirektivet efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget genom att ändra hänvisningen till ”EG” i artikel 2.4 a i honungsdirektivet till en hänvisning till ”EU”.**********

Tysk rätt

28. ”Färdigförpackning” definieras i § 42.1 i Gesetz über das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Messgeräten auf dem Markt, ihre Verwendung und Eichung sowie über Fertigpackungen (lag om utsläppande och tillhandahållande av mätinstrument på marknaden, deras användning och kalibrering samt om färdigförpackning) av den 25 juli 2013 som förpackningar av alla slag i vilka produkten förpackas utan att köparen är närvarande och vilka försluts utan att köparen är närvarande, på så sätt att mängden av det förslutna innehållet inte kan ändras utan att öppna eller på annat sätt märkbart ändra förpackningen. Enligt den nationella domstolen anses förhållandet att en enskild vara saluförs såväl enligt EU-lagstiftning som nationell lagstiftning vara en avgörande omständighet för ”färdigförpackning” respektive ”färdigförpackade livsmedel”.

29. I § 1.1 i Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung (nedan kallad livsmedelsmärkningsförordningen)********** föreskrivs att förordningen ska tillämpas på färdigförpackade livsmedel som är avsedda för konsumenter. Restauranger, personalrestauranger och cateringföretag utgör ”konsumenter” såtillvida som livsmedel intas i deras lokaler.

30. I § 3.4 i Honigverordnung (nedan kallad honungsförordningen) av den 16 januari 2004, som enligt den hänskjutande domstolen motsvarar artikel 2.4 a i honungsdirektivet, föreskrivs att, utöver de uppgifter som ska tillhandahållas enligt livsmedelsmärkningsförordningen, ska märkningen av de produkter som förtecknas i bilaga 1 (som anger de definitioner och namn enligt vilka honung får säljas

********** Europaparlamentets och rådets direktiv av den 15 maj 2014 om ändring av rådets direktiv 2001/110/EG om honung (EUT L 164, s. 1).

********** Se även artikel 2.1 och skälen 11 och 12.

********** Se artikel 1.1 och skäl 6.

********** Den hänskjutande domstolen har åberopat den version som publicerades den 15 december 1999 (BGBl 1999 I, s. 2464) och senast ändrades genom § 2 i Verordnung (förordning) av den 25 februari 2014 (BGBl 2014 I, s. 218).

och, enligt den hänskjutande domstolen, omfattar den i målet aktuella produkten) innehålla ursprungslandet eller ursprungsländerna där honungen skördades. Med avseende på honung som har skördats i flera ursprungsländer, och i den utsträckning honungen skördades där, ska uppgifterna ange a) blandning av EG-honung, b) blandning av icke-EG-honung och c) blandning av EG-honung och icke-EG-honung.

31. Enligt § 3.3 första meningen i livsmedelsmärkningsförordningen – som (enligt § 3.5 i honungsförordningen) även ska tillämpas på de uppgifter som ska anges på etiketten i enlighet med § 3.4 i honungsförordningen – ska uppgifterna anges på förpackningen eller en etikett som är fäst på denna, på tyska och på en framträdande plats där den är lätt att se, klart läsbar, inte kan utplånas och är lätt att förstå. Enligt § 4.3 i honungsförordningen får produkter som inte uppfyller de obligatoriska kraven i § 3.4 i honungsförordningen inte släppas ut på marknaden.

Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

32. En av de honungsprodukter som Breitsamer släpper ut på marknaden är ”Breitsamer Imkergold”. Produkten utgörs av 120 enskilda portioner av samma sorts honung på vardera 20 gram, förslutna med ett aluminiumlock. Honungens ursprungsland anges inte på portionsförpackningarna. De 120 portionsförpackningarna förvaras i en enda kartong. Etiketten på varje kartong innehåller nödvändig information, bland annat om honungens ursprungsland.

33. Den 30 oktober 2012 ålade staden München Breitsamers verkställande direktör att betala en straffavgift för att ha släppt ut enskilda portionsförpackningar honung på marknaden som inte innehöll uppgift om ursprungsland. Den 5 november 2012 överklagade Breitsamer staden Münchens beslut om straffavgift. Samma dag väckte Breitsamer även talan i Verwaltungsgericht München (Förvaltningsdomstolen, München) om fastställelse av att angivelse av ursprungsland inte krävdes, eftersom de enskilda portionerna inte var avsedda att säljas separat på marknaden och därför inte utgjorde färdigförpackade livsmedel. På begäran av Breitsamer vilandeförklarade staden München det administrativa förfarandet. Den 25 september 2013 ogillade Verwaltungsgericht München (Förvaltningsdomstolen, München) Breitsamers fastställelsetalan. Breitsamer överklagade domen till den hänskjutande domstolen.

34. Det är mot denna bakgrund som den hänskjutande domstolen har bett domstolen om vägledning avseende följande tolkningsfrågor:

”1. Ska enskilda portioner honung som bulkförpackas i en kartong försedd med samtliga märkningsuppgifter, inklusive angivelse av ursprungsland, och som varken säljs som enskilda portioner till slutkonsumenterna eller tillhandahålls storhushåll som enskilda förpackningar, anses utgöra ’färdigförpackat livsmedel’ i den mening som avses i artikel 1.3 b i [direktivet om livsmedelsmärkning] och artikel 2.2 e i förordning nr 1169/2011, för vilka det finns ett motsvarande märkningskrav, eller utgör sådana portioner honung inte färdigförpackade livsmedel för vilka märkningskrav gäller, på grund av att de inte säljs styckvis?

2. Ska frågan besvaras annorlunda om dessa portionsförpackningar när det gäller storhushåll inte bara erbjuds i redan sammansatta rätter som säljs som en enhet utan även säljs styckvis?

35. Breitsamer, Landesanwaltschaft Bayern (åklagaren i Bayern, Tyskland), staden München och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden samt yttrat sig muntligen vid förhandlingen den 28 januari 2016.

Bedömning

Inledande anmärkningar

36. Den hänskjutande domstolen har ställt de två tolkningsfrågorna för att få klarhet i huruvida det är ett krav enligt unionslagstiftningen att ursprungslandet för honung anges på enskilda portioner honung som förpackas och säljs tillsammans i en kartong till storhushåll, där de sedan säljs separat till slutkonsumenten av honungen eller tillhandahålls denne som en del av en köpt måltid. På grundval av begäran om förhandsavgörande och de skriftliga yttranden som lämnats in och trots formuleringen av den första frågan, är det för mig inte klart huruvida de enskilda portionerna honung som är aktuella i målet vid den hänskjutande domstolen i slutänden såldes (och fortfarande säljs) separat till slutkonsumenten. I alla händelser är det en faktisk omständighet som ska bedömas av den behöriga nationella domstolen. Vidare saknar det relevans för min bedömning av de två tolkningsfrågorna huruvida de faktiska omständigheterna i fråga täcks av antingen den första eller den andra tolkningsfrågan. Som jag ser det, måste de faktiska förutsättningarna för den ena frågan beaktas för att kunna bedöma den andra frågan, vilket gäller båda fallen.

37. Den hänskjutande domstolen söker klarhet angående märkningskraven för honung enligt både direktivet om livsmedelsmärkning och förordning nr 1169/2011. Det är klarlagt att direktivet om livsmedelsmärkning var tillämpligt när det överklagade beslutet om straffavgift meddelades.********** Det är därför som direktivet, snarare än förordning nr 1169/2011, är relevant för bedömningen av Breitsamers överklagande.********** Den talan som väckts av Breitsamer och som lett till förevarande begäran om förhandsavgörande gäller dock fastställelse av att utsläppande på marknaden av enskilda portioner honung *som är samlade i en kartong* inte omfattas av kravet att ange ursprungslandet på varje enskild portion. Den hänskjutande domstolen har anmärkt att Breitsamer avser att fortsätta med försäljningen (oavsett om det är lagligt eller inte, förmodar jag). Förordning nr 1169/2011 (inbegripet övergångsbestämmelserna**********) har betydelse för Breitsamers aktiviteter från och med den 13 december 2014. Jag kommer därför att bedöma tolkningsfrågorna såväl enligt direktivet om livsmedelsmärkning som förordning nr 1169/2011.

Honungsdirektivet och direktivet om livsmedelsmärkning

38. Den hänskjutande domstolen har förklarat att den aktuella honungen omfattas av bilaga I i honungsdirektivet.********** Direktivet om livsmedelsmärkning ska också tillämpas på sådan honung, enligt vissa villkor.********** Båda direktiven är således tillämpliga tillsammans, även om honungsdirektivet innehåller mer specifika bestämmelser i frågor som omfattas av båda direktiven.

********** Direktivet om livsmedelsmärkning upphörde att gälla med verkan från och med den 13 december 2014. Se artikel 53.1 i förordning nr 1169/2011.

********** Se ovan punkt 33.

********** Se, särskilt, artikel 54.1 andra stycket i förordning nr 1169/2011.

********** Se artikel 1 i honungsdirektivet.

********** Se artikel 2 i honungsdirektivet. Se även artikel 4.2 i direktivet om livsmedelsmärkning.

39. Honungsdirektivet taget för sig besvarar inte de frågor som den hänskjutande domstolen söker klarhet i. Även om honungsdirektivet kräver att honungens ursprungsland eller ursprungsländer ska anges på etiketten och det anger de närmare uppgifter som denna angivelse ska innehålla,********** specificerar direktivet inte på exakt vilken produkt eller på vilket stadium i leverantörskedjan som etiketten ska fästas. Innehöll direktivet om livsmedelsmärkning, i den utsträckning det var horisontellt tillämpligt på alla livsmedel som släpptes ut på marknaden,********** sådana detaljerade krav?

40. Jag anser att det gjorde det.

41. Direktivet om livsmedelsmärkning rörde märkning av livsmedel ”som i oförändrat tillstånd var avsedda att tillhandahållas konsumenter” och de som var ”avsedda för … storkök”.********** Märkningskraven var olika beroende på om livsmedlen var färdigförpackade. Livsmedel som hade förpackats före försäljningen omfattades av vissa obligatoriska märkningskrav.********** Om de inte var färdigförpackade, utan förpackades på försäljningsstället på kundens begäran eller färdigförpackade för direkt försäljning, skulle medlemsstaterna anta närmare bestämmelser för hur de uppgifter som omfattades av artikel 3 och 4.2 skulle anges och fick besluta att samtliga eller en del av dessa uppgifter inte behövde lämnas, förutsatt att köparen ändå fick tillfredsställande information.**********

42. Det följer att om de aktuella honungsportionerna utgjorde färdigförpackade livsmedel, skulle i princip ”[u]ppgift om den plats där livsmedlet är producerat eller varifrån det kommer i fall då underlåtenhet att lämna sådana uppgifter kan vilseleda konsumenten i fråga om livsmedlets rätta ursprung eller härkomst” finnas på förpackningen eller etiketten.********** Även om artikel 3.1.8 i direktivet om livsmedelsmärkning således antydde att kravet i princip var villkorligt, förefaller det mig som om villkoret uppfylldes automatiskt när livsmedlet var honung. Detta var fallet, eftersom lagstiftaren i honungsdirektivet uttryckligen har godtagit att full information om honungens ursprungsland skulle säkerställas för att inte vilseleda konsumenterna beträffande produktens kvalitet (som är nära förknippad med dess ursprung).********** Således är det i stort sett en absolut skyldighet, enligt honungsdirektivet, att ange ursprungslandet på etiketten.**********

43. Det är klarlagt att de berörda enskilda honungsportionerna omfattas av den andra och tredje delen av definitionen av ”färdigförpackad” honung i direktivet om livsmedelsmärkning.********** Det framgår att honungen har förpackats i en mindre förpackning försluten med aluminiumlock, att locket måste öppnas för att ändra innehållet och att honungen hade förpackats på detta sätt innan den salufördes (antingen separat eller i en kartong med enskilda portionsförpackningar). När en viss enskild honungsportion slutligen nådde det steg i leverantörskedjan där den skulle konsumeras var honungen förpackad på detta vis. I det föregående steget förpackades denna redan förpackade honung, tillsammans med andra enskilda portionsförpackningar med honung, i en kartong.

********** Se artikel 2.4 a i honungsdirektivet.

********** Se skäl 4 i direktivet om livsmedelsmärkning.

********** Artikel 1.1 och 1.2 i direktivet om livsmedelsmärkning.

********** Artiklarna 2, 4.2 och 13.1 a i direktivet om livsmedelsmärkning.

********** Artikel 14 i direktivet om livsmedelsmärkning.

********** Artiklarna 1.3 b, 3.1.8 och 13.1 a i direktivet om livsmedelsmärkning.

********** Skäl 5 i honungsdirektivet.

********** Artikel 2.4 a i honungsdirektivet.

********** Artikel 1.3 b i direktivet om livsmedelsmärkning.

44. Den huvudsakliga oenigheten mellan parterna rör frågan huruvida en enskild honungsportion, som ett storkök tillhandahåller till slutkonsumenten som en del av dennes inköp av en måltid, måste märkas på ett sådant sätt att uppgift om ursprungslandet anges. Detta är kärnan i den hänskjutande domstolens första tolkningsfråga. Breitsamer och kommissionen har gjort gällande att sådana enskilda portioner inte omfattas av definitionen av färdigförpackat livsmedel. Åklagaren i Bayern och staden München har däremot gjort gällande att så är fallet.

45. Jag delar den sistnämnda uppfattningen.

46. Det är riktigt att vissa delar av vissa språkversioner av artikel 1.3 b och andra bestämmelser i direktivet om livsmedelsmärkning, när de läses för sig, kan ge stöd åt en mer restriktiv tolkning, nämligen att endast enskilda portioner som tillhandahålls konsumenten för försäljning i förpackad form utgör ”enskild[a] var[or] som i oförändrat skick är avsedd[a] att tillhandahållas slutkonsumenter” och därför ska klassificeras som”färdigförpackad[e] livsmedel”.

47. Vissa språkversioner av artikel 1.3 b använder det neutrala uttrycket ”enskild vara” (såsom de engelska och polska språkversionerna), medan andra språkversioner använder ett uttryck som på engelska kan översättas till ”försäljningsartikel” (såsom de tyska, spanska, franska, nederländska och italienska versionerna). Den sistnämnda termen motsvarar också den betydelse som har tillskrivits termen ”enskild vara” av en arbetsgrupp (bestående av experter från medlemsstaterna) som inrättats av kommissionens generaldirektorat för hälso- och konsumentfrågor. Denna arbetsgrupp uttryckte uppfattningen, i ett dokument som inte har någon formell rättslig ställning, att ”… portionsförpackningar (t.ex. sylt, honung, senap) som serveras som en del av en måltid till storhushållsgäster inte ska betraktas som försäljningsenheter” ********** och att de således inte omfattades av artikel 1.3 b i direktivet om livsmedelsmärkning. Om begreppet ”enskild vara” tolkas på detta sätt skulle artikel 1.3 b endast vara tillämplig på ett enskilt (det vill säga ett enda separat) livsmedel som har förpackats före försäljningen och som tillhandahålls slutkonsumenterna i oförändrat skick, vilket innebär att konsumenten, som sista led i leverantörskedjan, då kan välja om han eller hon ska köpa livsmedlet och i slutändan att inta det.

48. Till stöd för en restriktiv tolkning kan också nämnas att lagstiftaren, när denne i artikel 14 fastställde märkningskraven för livsmedel som *inte* är färdigförpackade i den mening som avses i artikel 1.3 b, hänvisade till livsmedel som utbjuds till försäljning, nämligen ”livsmedel som saluhålls till konsumenter”, ”livsmedel … som förpackas på försäljningsstället” (och således inte innan de säljs) och livsmedel som ”är färdigförpackade för direkt försäljning”. Andra delar av direktivet om livsmedelsmärkning hänvisade vidare till ”köparen” snarare än ”konsumenten”.********** Vidare, medan artikel 5.1 reglerade det namn som livsmedlet ”såldes” under, så fanns det inte någon särskild bestämmelse som reglerade den beteckning under vilken livsmedel tillhandahölls konsumenten, eller som gjorde artikel 5.1 tillämplig i sådana situationer.

49. Vidare (kan det nämnas) att lagstiftningen medförde att det i undantagsfall endast var nödvändigt att ange de viktigaste uppgifterna på ytterförpackningen i led *före* försäljningen till slutkonsumenten.********** Detta innebar således att när sådana livsmedel salufördes i ett handelsled *före försäljningen* till slutkonsumenten och om det i detta led inte

********** ”Frågor och svar om tillämpningen av förordning (EU) nr 1169/2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna”. I detta dokument besvaras vissa frågor rörande tillämpningen av förordning nr 1169/2011 (definitionen av ”färdigförpackat livsmedel” där har samma lydelse som i artikel 1.3 b i direktivet om livsmedelsmärkning, se ovan punkt 14 och nedan punkt 71). På framsidan fastställs att ”… [d]okumentet har … ingen formell rättslig status, och vid tvister är det Europeiska unionens domstol som har det slutliga ansvaret för att tolka lagstiftningen”. För en version av detta dokument på engelska, se http://ec.europa.eu/food/safety/docs/labelling_legislation_qanda_application_reg1169-2011_en.pdf.

********** Se, exempelvis, artikel 2.1 a och artikel 14 andra stycket i direktivet om livsmedelsmärkning.

********** Se artikel 13.1 b och skäl 15 i direktivet om livsmedelsmärkning.

rörde sig om försäljning till ett storkök, var det *inte* nödvändigt att ange ursprungslandet på förpackningen eller en etikett på denna. Enligt artikel 13.1 b var det tillräckligt att dessa uppgifter endast angavs på de handelsdokument som avsåg livsmedlen (under vissa förutsättningar). Således var artikel 13.1 a, uppströms i leverantörskedjan, före försäljningen till en slutkonsument eller ett storkök, inte tillämplig på vad som annars utgjorde livsmedel i den mening som avses i artikel 1.3 b. (Som jag dock ser det, även om det därigenom bekräftas att artikel 13.1 a verkligen omfattade åtminstone enskilda portioner honung som såldes separat till slutkonsumenten eller ett storkök,********** så innebar det inte nödvändigtvis att artikel 13.1 a inte omfattar livsmedel – liksom de som är aktuella i förevarande mål – nedströms i leverantörskedjan).

50. Slutligen angavs det i vart fall i den engelska versionen av det ursprungliga direktivet om livsmedelsmärkning (direktiv 79/112/EEG) att tillämpningsområdet borde vara begränsat till livsmedel som var *avsedda att saluföras* till konsumenter.********** Även detta bör anses stöda en restriktiv tolkning.

51. Enligt min uppfattning stöder dessa argument i själva verket slutsatsen att definitionen i artikel 1.3 b i direktivet om livsmedelsmärkning omfattade åtminstone en enskild portion honung, av det slag som är aktuella i förevarande mål, om eller när den såldes separat (den andra tolkningsfrågan). Som jag ser det bekräftas detta genom andra delar av artikel 1.3 b och direktivet om livsmedelsmärkning i allmänhet, samt syftena med och den allmänna strukturen av direktivet, vilket antyder att svaret på den första tolkningsfrågan därför bör vara ”ja”.

52. Förhållandet att artikel 1.3 b i direktivet om livsmedelsmärkning, i vissa språkversioner, använder begreppet ”försäljningsartikel” snarare än ”enskild vara” kan inte vara avgörande. Det följer av fast rättspraxis att, eftersom unionslagstiftningen ska tillämpas och tolkas på ett enhetligt sätt, ska den tolkas i förhållande till både upphovsmannens verkliga avsikt och till det av denne eftersträvade syftet, särskilt mot bakgrund av samtliga språkversioner.********** I händelse av skillnader mellan språkversionerna, ska bestämmelsen i fråga således tolkas mot bakgrund av den allmänna systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår.**********

53. Enligt direktivet om livsmedelsmärkning bestod ett färdigförpackat livsmedel av en enskild vara som i oförändrat skick var avsedd att *tillhandhållas* konsumenten. En sådan tolkning är förenlig med sunt förnuft. Tolkad i jämförelse med artikel 1.1, som definierade den allmänna räckvidden för direktivet om livsmedelsmärkning, framgår det att den första delen av artikel 1.3 b avsåg (typen av) ”tillhandahållande” av livsmedel till konsumenten. Detta skulle omfatta både tillhandahållandet av ett enskilt förpackat livsmedel på så sätt att det salufördes till slutkonsumenten och tillhandahållandet av det enskilda förpackade livsmedlet till konsumenten som del av en köpt måltid. Samtidigt var det så att även om definitionen av ”färdigförpackat livsmedel” i artikel 1.3 b i direktivet om livsmedelsmärkning angav att livsmedlet skulle ha förpackats före försäljningen, så kunde försäljningen ha skett till konsumenten eller till ett storkök. Livsmedlet skulle ha förpackats på ett sätt som gjorde att det kunde säljas i oförändrat skick. Den delen av definitionen krävde inte att försäljningen skedde

********** Jag vill här notera att jag anser det logiskt sett osannolikt att ett storkök normalt skulle köpa enskilda portioner honung som saluförs separat, en och en. Det verkar mycket mer sannolikt att tänkta sig att ett storkök skulle köpa en ”cateringförpackning” med flera enskilda portioner honung, som säljs tillsammans till ett rabatterat pris per enhet.

********** Femte skälet i rådets direktiv av den 18 december 1978 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning, presentation och reklam i fråga om livsmedel (EGT 1979 L 33, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 130).

********** Se, exempelvis, dom Internetportal und Marketing, C-569/08, EU:C:2010:311, punkt 35 och där angiven rättspraxis.

********** Se, exempelvis, dom M m.fl., C-340/08, EU:C:2010:232, punkt 44 och där angiven rättspraxis.

till slutkonsumenten. Således kunde ett livsmedel packas före försäljningen, antingen som enskild vara eller som en del av ett gemensamt parti livsmedel till ett storkök, och sedan tillhandahållas konsumenten i det slutliga ledet i leverantörskedjan som ett enskilt förpackat livsmedel som ingick i en köpt måltid.

54. Denna tolkning av uttrycket ”som i oförändrat skick var avsedd att tillhandhållas konsumenten” säkerställer att alla språkversioner av artikel 1.3 b i direktivet om livsmedelsmärkning ges en enhetlig tolkning. Samtidigt som en sådan tolkning säkerställer att ordet ”tillhandahållas” inte tolkas enbart som ”försäljning”, hindrar den också att ordet ”försäljning” i vissa språkversioner fråntas all mening. Detta är fallet, eftersom det förekommer betalning när en kund köper en måltid. Priset täcker alla varor och tjänster som krävs för att tillhandahålla måltiden i fråga. Följaktligen inbegriper det betalning för måltidens olika delar, bland annat, i förekommande fall, enskilda portioner honung av det slag som är aktuellt i förevarande mål.

55. Den av mig föreslagna tolkningen bidrar också till att uppnå syftena med direktivet om livsmedelsmärkning.

56. Målet med direktivet om livsmedelsmärkning var att förhindra att den fria rörligheten av livsmedel hämmades och förhindra ojämlika konkurrensvillkor samt att införa allmänna bestämmelser som tillämpades på alla livsmedel som släpptes ut på marknaden.********** Enligt min uppfattning kunde sådana inskränkningar förekomma så länge (förpackade) livsmedel fanns på marknaden och var tillgängliga för överlåtelse, även på det sista ledet i leverantörskedjan när det distribuerades till en konsument som en del av tillhandahållandet av en måltid (som normalt sett inbegriper tillhandahållande av både tjänster och varor**********). Följaktligen, så länge som det (förpackade) livsmedlet fanns kvar på marknaden, så fanns det ett intresse av att närma medlemsstaternas lagstiftningar om märkningen av denna produkt till varandra. I den situation som beskrivs i den första tolkningsfrågan, utbjöds det förpackade livsmedlet till försäljning för sista gången när det köptes av storköket. Detta slutliga köp ledde dock inte – såvitt jag kan se – till att livsmedlet togs bort från marknaden.********** Tvärtom, det senare tillhandahållandet av honungen (som en del av konsumentens köp av en måltid) till konsumenten utgjorde en form av distribution mot betalning och innebar således en form av utsläppande av produkten på marknaden. Vid förhandlingen delade kommissionen sistnämnda föreslagna uppfattning (trots dess inställning till den första frågan).

57. Direktivet om livsmedelsmärkning rörde också behovet av att informera och skydda konsumenten********** genom att tillhandahålla information (bland annat om livsmedlets ursprung) för att därför göra det möjligt för konsumenten att göra sitt val med full kännedom om de relevanta sakomständigheterna. Detaljerad märkning ansågs vara ett värdefullt verktyg, eftersom det medförde minst hinder för den fria handeln.**********

********** Skälen 2 och 4 i direktivet om livsmedelsmärkning.

********** För en beskrivning av de olika tjänster och varor som omfattas av sådana transaktioner, se (inom ramen för mervärdesskatt) dom Bog m.fl., C-497/09, C-499/09, C-501/09 och C-502/09, EU:C:2011:135, punkterna 64–81.

********** Även här verkar det osannolikt att anta att storköket skulle köpa en kartong med 120 portionsförpackningar med honung och öppna varje förpackning för sig när det behövde stora kvantiteter honung för att producera vissa tillagade livsmedel (som en tårta), snarare än att köpa honung i en förpackning av cateringstorlek. Det är mer sannolikt att tänka sig att den ekonomiska motiveringen för att köpa en kartong med 120 portionsförpackningar är att storköket därigenom sparar in på de arbetskostnader som det medför att portionera ut honungen. Och de enskilda portionerna serveras slutkonsumenten i oförändrat skick.

********** Se skäl 6 i direktivet om livsmedelsmärkning.

********** Se skäl 8 i direktivet om livsmedelsmärkning.

58. Livsmedel köps i första hand för att intas. Konsumentens intresse i det slutliga ledet i leverantörskedjan av att erhålla obligatorisk och annan information om livsmedlet är lika relevant för båda besluten (det vill säga att köpa och att inta livsmedel). Detta intresse försvinner inte bara för att konsumentens val begränsas till huruvida ett visst livsmedel som ingår i en köpt måltid ska intas (den situation som den första tolkningsfrågan avser). Faktum är att konsumentens intresse av full insyn i fråga om livsmedlets egenskaper förmodligen inte skiljer sig mycket från när han eller hon har möjlighet att köpa (eller avstå från att köpa) livsmedlet separat i syfte att inta det.

59. Slutligen ska det anmärkas att min tolkning av artikel 1.3 b i direktivet om livsmedelsmärkning inte gör att det blir mycket mer betungande eller i praktiken omöjligt att uppfylla direktivet. Faktum är att den i viss utsträckning motverkar behovet av att skapa dubbla produktlinjer. Det är riktigt att tillverkare, enligt en restriktiv tolkning av artikel 1.3 b, kanske skulle ha valt det högre konsumentskyddet genom att märka enskilda portionsförpackningar med de obligatoriska uppgifterna, oavsett om de var avsedda för enskilda konsumenter som köpte enskilda portionsförpackningar separat eller inte. Tillverkarna kunde istället ha fattat affärsbeslutet att skapa dubbla produktlinjer (en för portionsförpackningarna med nödvändig information på etiketterna och en annan för samma portionsförpackningar utan sådan information) ********** och kanske skulle ha behövt märka den andra produkttypen med (exempelvis, ”inte avsedd för försäljning” **********) för att särskilja leveransen av de två produktkategorierna. Under dessa förhållanden skulle det ha uppkommit kostnader för genomförande i olika led i leverantörskedjan, för att hålla de två linjerna åtskilda.

60. Jag drar därför slutsatsen att enskilda portioner honung som har förpackats (innan de utbjuds till försäljning) i en förpackning som försluts med ett aluminiumlock som måste öppnas innan innehållet kan ändras, och som förpackas och säljs gemensamt till storkök i en kartong vars etikett anger honungens ursprungsland utgör ”färdigförpackade livsmedel” i den mening som avses i artikel 1.3 b i direktivet om livsmedelsmärkning. Detta är också fallet när sådana enskilda portioner tillhandahålls konsumenten som en del av en köpt måltid och inte säljs som enskilda portioner till konsumenter eller säljs styckvis till storkök.

61. Av detta följer att, med förbehåll för tillämpliga undantag, ska honungens ursprungsland eller ursprungsländer anges på etiketterna eller förpackningarna till de enskilda portionerna.

62. Enligt min uppfattning finns det inget i begäran om förhandsavgörande som innebär att något av undantagen skulle vara tillämpligt.

63. De omständigheter som den hänskjutande domstolen har beskrivit omfattar inte färdigförpackade portioner honung som befann sig i ett tidigare led i leverantörskedjan än försäljningen till slutkonsumenten och involverade (ännu) inte storkök. De storkök till vilka honungsportionerna levererades använde inte heller innehållet i dem för andra syften än de som beskrivs i artikel 13.1 b (det vill säga för *andra* syften än att tillhandahålla dem till konsumenterna i oförändrat skick). Det finns därför inte någon grund för att tillämpa artikel 13.1 b.

64. I sitt skriftliga yttrande har kommissionen gjort gällande att frågan huruvida de enskilda portionsförpackningarna med honung i fråga utgjorde ”färdigförpackad honung” eventuellt inte skulle bli aktuell, eftersom livsmedlets ursprungsland, enligt artikel 13.4 i direktivet om livsmedelsmärkning, inte skulle behöva anges på förpackningar eller behållare med en yta mindre än 10 cm^2 (nedan kallade miniförpackningar).

********** Ett sådant beslut skulle (exempelvis) kunna ha tagits i samband med affärsbeslutet att fylla portionsförpackningarna i de två linjerna med honung från olika källor och således med honung av annan kvalitet/annan kostnad.

********** Faktum är att en stor del av diskussionen vid förhandlingen var fokuserad på behovet av att använda en sådan etikett för att kunna ha friheten att inte behöva använda en annan etikett som angav ursprungslandet för honungen.

65. Den hänskjutande domstolen har inte nämnt detta undantag. Den har inte heller fastställt relevanta faktiska omständigheter. Vid förhandlingen menade dock rättegångsdeltagarna att undantaget inte var tillämpligt, eftersom de portionsförpackningar som Breitsamer använde var större än miniförpackningar. Mot denna bakgrund ska jag endast mycket kortfattat ta upp förhållandet mellan artikel 2.4 i honungsdirektivet och artikel 13.4 i direktivet om livsmedelsmärkning.

66. Vid första påseende förefaller det som om direktivet om livsmedelsmärkning inte kan tolkas så, att det innebär ett krav att ange ursprungslandet på enskilda portioner som har förpackats i miniförpackningar, oavsett under vilka förhållanden de säljs eller levereras till konsumenten och således oavsett hur färdigförpackat livsmedel definieras. En sådan tolkning förutsätter att artikel 13.4 lagligen kan tillämpas i samband med honungsdirektivet, som inte innehåller något undantag från kravet att ange ursprungsland. Direktivet om livsmedelsmärkning är tillämpligt på honung, under förutsättning av de villkor som har föreskrivits i (artikel 2 i) honungsdirektivet.********** Således ska skyldigheterna i båda direktiven tillämpas samtidigt, med förbehåll för de mer specifika bestämmelserna i honungsdirektivet. I artikel 2.4 a i sistnämnda direktiv fastställs, i till synes absoluta ordalag, skyldigheten att på etiketten ange det land eller de länder där honungen har skördats på etiketten.

67. Artikel 2.4 a i honungsdirektivet specificerar dock inte vilka honungsprodukter som etiketten (med den nödvändiga informationen) måste fästas på.********** Artikel 2.4 b bekräftar att det är skyldigheterna i direktivet om livsmedelsmärkning (inbegripet artikel 13) som reglerar den frågan, *utan* att det krävs att artikel 13.4 i direktivet om livsmedelsmärkning inte ska vara tillämpligt. Det följer därmed (enligt min uppfattning något tillkrånglat) att undantaget i artikel 13.4 i direktivet om livsmedelsmärkning, som återspeglade unionslagstiftarens erkännande av förhållandet att det inte var praktiskt att ange mer än endast knapphändiga uppgifter på miniförpackningar (oavsett vilka livsmedel de innehåller), var tillämpligt som huvudregel.

Honungsdirektivet och förordning nr 1169/2011

68. Blir svaren på de två frågorna annorlunda om honungsdirektivet tolkas i jämförelse med förordning nr 1169/2011?

69. Jag anser inte det.

70. Förordning nr 1169/2011 är nu förbunden med, och ska tillämpas tillsammans med, honungsdirektivet på liknande sätt som direktivet om livsmedelsmärkning. Förordningen innehåller bestämmelser som ska tillämpas på alla livsmedel, bland annat bestämmelser som anger att ursprungslandet ska anges på förpackningen eller en etikett som fästs därpå,********** vilka kompletteras av särskilda bestämmelser som är tillämpliga på vissa livsmedel.********** Förordningen ska således tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av de märkningskrav som föreskrivs i andra sådana bestämmelser.**********

********** Skäl 5 i honungsdirektivet.
********** Se ovan punkt 39.
********** Se artiklarna 9.1 i, 12.2 och 26 i förordning nr 1169/2011.
********** Se, särskilt, skälen 6, 8 och 22 i förordning nr 1169/2011.
********** Artikel 1.4 i förordning nr 1169/2011. Se även skäl 32.

71. Innehållet i förordning nr 1169/2011, i vilken färdigförpackade livsmedel definieras på samma sätt som artikel 1.3 b i livsmedelsmärkningsdirektivet, ********** ger trots detta generellt sett till och med mer stöd för att besvara den första tolkningsfrågan jakande. Huvudsyftet med förordning nr 1169/2011 är således att säkerställa att slutkonsumenterna får lämplig information om *de livsmedel de konsumerar* och har möjlighet att identifiera ett livsmedel och *använda* det på lämpligt sätt samt att göra val som passar deras individuella kostbehov. ********** Förordningen ska tillämpas på alla livsmedel som är avsedda för slutkonsumenter, inklusive livsmedel som tillhandahålls av storhushåll. ********** Varje livsmedel som är avsett för slutkonsumenter ska åtföljas av livsmedelsinformation i enlighet med förordningen. ********** Dessutom innehåller förordningen, till skillnad från direktivet om livsmedelsmärkning, en definition av begreppet ”utsläppande på marknaden”. ********** Denna definition hänvisar inte bara till försäljning av livsmedel utan omfattar även andra former av övergång och distribution. Slutligen är det så att även om artikel 8.6 medför en skyldighet för livsmedelföretagare att säkerställa att obligatoriska livsmedelsuppgifter lämnas till slutkonsumenterna när det behövs, förutsätter bestämmelsen att de berörda livsmedlen *inte* är färdigförpackade. Jag kan därför inte godta att livsmedel inte ska klassificeras som ”färdigförpackade livsmedel”, på grund av att ett livsmedelsföretag är skyldigt att lämna obligatoriska upplysningar till slutkonsumenten.

72. Enligt min uppfattning fastställs därmed i förordning nr 1169/2011 att honungens ursprungsland i normala fall ska anges på förpackningen eller etiketten på enskilda portioner, inbegripet dem som ingår i en måltid som en konsument köper. Enligt förordning nr 1169/2011, liksom enligt direktivet om livsmedelsmärkning, finns det dock ingen skyldighet att ange ett livsmedels ursprungsland på miniförpackningar. Undantaget i artikel 16.2 i förordning nr 1169/2011, har en nästan identisk ordalydelse med artikel 13.4 i direktivet om livsmedelsmärkning. Även om förteckningen över obligatoriska uppgifter i den förra var lite längre, innehåller artikel 16.2 inte något krav på att ange ursprungslandet (det vill säga uppgift i) i artikel 9.1) på sådana förpackningar eller behållare. Liksom tidigare omfattar därför undantaget för miniförpackningar honung som förpackas i sådana behållare.

Förslag till avgörande

73. Mot bakgrund av det ovanstående föreslår jag därför att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som ställts av Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Bayerns förvaltningsöverdomstol) på följande sätt:

Enskilda portioner honung som har förpackats (innan de utbjuds till försäljning) i en förpackning som är större än 10 cm^2 som försluts med ett aluminiumlock som måste öppnas om innehållet ska ändras, och som förpackas och säljs gemensamt till storkök i en kartong vars etikett anger honungens ursprungsland utgör ”färdigförpackade livsmedel” i den mening som avses i artikel 1.3 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG av den 20 mars 2000 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om märkning och presentation av livsmedel samt om reklam för livsmedel, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 596/2009 av den 18 juni 2009, och i artikel 2.2 e i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 av den 25 oktober 2011 om tillhandahållande av livsmedelsinformation till konsumenterna, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1924/2006 och (EG) nr 1925/2006 samt om upphävande av kommissionens direktiv 87/250/EEG, rådets direktiv 90/496/EEG, kommissionens direktiv 1999/10/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/13/EG, kommissionens

********** Artikel 2.2 e i förordning nr 1169/2011.

********** Se skälen 3, 17 samt artikel 3.1 i förordning nr 1169/2011.

********** Artikel 1.3 och skäl 22 i förordning nr 1169/2011.

********** Artikel 6 i förordning nr 1169/2011.

********** Artikel 2.1 a i förordning nr 1169/2011.

direktiv 2002/67/EG och 2008/5/EG samt kommissionens förordning (EG) nr 608/2004. Detta är också fallet när sådana enskilda portioner tillhandahålls eller säljs till slutkonsumenten som en del av en köpt måltid och inte säljs som enskilda portioner till slutkonsumenter eller säljs styckvis till storkök. Med förbehåll för tillämpliga undantag ska ursprungslandet eller ursprungsländerna anges på etiketterna eller förpackningarna till sådana enskilda portioner i enlighet med artikel 2.4 a i rådets direktiv 2001/110/EG av den 20 december 2001 om honung, artiklarna 1.3 b, 3.1.8 och 13.1 i direktiv 2000/13 och artiklarna 2.2 e, 9.1 i, 12.2 och 26.2 a i förordning nr 1169/2011.